

# De Omgevingsvisie en de Commons, een discussiestuk.

Mei 2020, Amsterdam

## 1. Inleiding

Klimaatverandering, de opkomst van de mondige burger en haar *participatiemoetheid*, decentralisatie van zorgtaken, veranderende relatie tussen bestuurslagen, tussen buurt en stad en regio en rijk, tussen ambtenaar en ondernemer en tussen buren onderling: de nieuwe Omgevingswet is hard nodig<sup>1</sup>. Het vormgeven van de fysieke leefomgeving moet decentraler, regio's en steden moeten meer invloed hebben op het proces en ondernemers moeten minder beperkingen opgelegd krijgen<sup>2</sup>. Van 29 wetten naar 1! Van Nee, tenzij naar Ja, mits! En dit alles met een nieuw landelijk digitaal platform<sup>3</sup>.

De invoering van dit nieuwe wetgevend kader is een behoorlijk bewerkelijk proces geworden<sup>4</sup>. De achterliggende noodzaak is echter nooit in twijfel getrokken. Inmiddels werken gemeentes al 3 jaar aan Omgevingsvisies, zijn er overal projectteams om de

---

<sup>1</sup> Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 3 maart 2013. *Eenvoudig Beter: Waarom Een Nieuwe Omgevingswet?*; <https://www.omgevingswetportaal.nl/publicaties/documenten/brochures/2013/03/waarom-een-omgevingswet/waarom-een-omgevingswet>

<sup>2</sup> Zie *Uitleg over de Omgevingswet, fragment uit de Memorie van Toelichting bij de Invoeringswet Omgevingswet*, 2019, in de 'bijlage 1' onderaan/bij dit stuk

<sup>3</sup> Kamerbrief 'Inwerkingtreding Omgevingswet Vraagt Meer Tijd', naar de Kamer verzonden op 1 april 2020, <https://www.rijksoverheid.nl/ministeries/ministerie-van-binnenlandse-zaken-en-koninkrijksrelaties/nieuws/2020/04/01/inwerkingtreding-omgevingswet-vraagt-extra-tijd>

<sup>4</sup> *Ministerie Hield Zorgen Over Omgevingswet Achter*, NRC, 01-04-2020; <https://www.nrc.nl/nieuws/2020/04/01/ministerie-hield-zorgen-over-omgevingswet-achter-a3995539>

nieuwe wet lokaal in te voeren, en is het steeds duidelijker wat het allemaal gaat betekenen. De Provincie Noord-Holland ontwikkelde samen met campagnebureau BKB een Omgevingsvisie<sup>5</sup> en in Amsterdam schrijft men ook aan de Omgevingsvisie<sup>6</sup>, een cruciaal onderdeel van de nieuwe wet. De visie moet in de nieuwe praktijk de paraplu worden waar alle andere onderdelen van de Omgevingswet onder worden gehangen.

Het afgelopen jaar heeft een team van ambtenaren met sleutelfiguren uit de hele stad gewerkt aan het formuleren van deze visie. Deze bevat zowel een inhoudelijk gedeelte als een procesparagraaf, waarin gezocht wordt naar nieuwe manieren van samenwerken in de stad en de Metropool Regio Amsterdam. Een onderdeel van dit participatieproces is een fysieke ontmoetingsplek, het Atelier der Verbeelding. Dit is een ontmoetingsplek waar 'de Amsterdammers' mee kunnen denken over de visie. De Hogeschool van Amsterdam (HvA) mag voor een half jaar, van februari tot en met juni, gast-curator zijn van deze mooie, inmiddels digitale plek.

Stichting Commons Network behartigt [de belangen van commoners](#), bouwt aan een nieuw politiek discours rondom het commons-gedachtengoed en doet beleidsonderzoek naar nieuwe mogelijkheden voor het beschermen van de commons<sup>7</sup>. Commons Network kijkt derhalve vooral naar de voors en tegens van deze nieuwe wet voor commoners en de [stedelijke commons](#).

In 2020 is, mede door de corona-crisis, de vraag hoe wij als gemeenschap de fysieke leefomgeving vormgeven alleen maar belangrijker geworden. Hoe doen we dat en met wie doen we dat? En welke rol spelen de Omgevingswet en -visie hierin? Samen met de HvA organiseert Commons Network [een seminar over deze vragen](#).

---

<sup>5</sup> Zie: <https://bkb.nl/jouw-noord-holland/> en <https://www.parool.nl/nieuws/amsterdammer-voelt-zich-meer-verbonden-met-stad-dan-met-nederland~b423ab70/>

<sup>6</sup> Zie: <https://www.amsterdam.nl/bestuur-organisatie/volg-beleid/ambities/fijne-buurt/omgevingsvisie/blog/blog-1/>

<sup>7</sup> Zie bijvoorbeeld: <https://www.commonsnetwork.org/ourcommons/>

## **2. Stappen in de goede richting**

De Omgevingswet en de Omgevingsvisie zijn, vanuit het commons-gedachtengoed geredeneerd, een stap in de goede richting. Op papier dan. De nieuwe wet en de nieuwe praktijk gaan immers over allerlei integrale aspecten van het dagelijks leven en de omgeving, zoals energie, gezondheid, erfgoed. Deze integrale zienswijze is precies hoe commoners ook naar de wereld kijken<sup>8</sup>.

Daarnaast wordt het vormgeven van de fysieke leefomgeving, dankzij de Omgevingswet, nu echt een lokale aangelegenheid<sup>9</sup>. Precies zoals commoners het graag zien. De Omgevingsvisie is, zo staat in de documentatie, eerst en vooral een instrument om als dorp/stad/regio je eigen verhaal te schrijven en te vertellen. Wat wordt jouw DNA als gemeenschap? Deze transformatie vraagt onder meer om actieve ondernemende burgers.

De ontkokering die in de Omgevingswet en -visie verweven zit, is cruciaal voor commoners. Want commoners denken niet in bestuurlijke portefeuilles, maar aan wat de buurt en samenleving nodig hebben. Dat kan groen én sociaal zijn, gezond én economisch. Commons-initiatieven zijn als het ware altijd 'mengformules'. Ook de zogenoemde 'uitnodigingsplanologie', dat een overheid tegen bewoners zegt: 'kom maar op met je ideeën', is precies wat vanuit het commons-gedachtengoed wordt

---

<sup>8</sup> Stichting Commons Network heeft een paar jaar geleden samen met een aantal eensgezinde partner-organisaties een platform opgericht voor de Nederlandse commoner, De Meent. Daar kun je kennismaken met mensen die het commons-gedachtengoed in de praktijk brengen: <https://demeent.org/>

<sup>9</sup> In de *Eindpublicatie Pilots Omgevingsvisie* uit 2018 staat bijvoorbeeld: "[...] een omgevingsvisie moet vooral een realistisch verhaal zijn over wat voor stad, dorp of regio je wil zijn. En over de keuzes die nodig zijn om dat verhaal te versterken. Zo kan de omgevingsvisie bijdragen aan een aantrekkelijk perspectief: een integrale visie gaat vooral over ontwikkelen voor de toekomst. Om een omgevingsvisie op te bouwen rond een verhaal zijn twee dingen nodig. Allereerst vraagt het om inzicht in het DNA. Dat is iets anders dan een label plakken op je gemeente. Het is een zoektocht naar de elementen die het verhaal van je gemeente dragen." (pagina 11), <https://aandeslagmetdeomgevingswet.nl/implementatie/ervaringen-anderen/eerdere-ervaringen-anderen/pilots/>

bepleit. De gemeente handelt op initiatief van de gemeenschap, in plaats van andersom<sup>10</sup>.

Het lijkt erop dat de Omgevingswet zorgt voor meer zeggenschap van een aantal afgezonderde beleidsterreinen over de leefruimte van mensen. Daarmee, zo is het vermoeden, wordt zo'n vraagstuk meer *van de mensen*. Een ambtenaar uit Gelderland vertelt bijvoorbeeld<sup>11</sup> over energietransitie, en hoe dat bij hen vooral een duurzaamheidsvraagstuk was. Totdat het, door de Omgevingsvisie, onderdeel werd van de fysieke ruimte. Ruimte is van de mensen die er wonen, daarover moeten bewoners meepraten. Dat is commons-denken<sup>12</sup>: het is van ons, want wij wonen er, wij beheren het en wij geven er vorm aan<sup>13</sup>.

---

<sup>10</sup> Stichting Commons Network publiceerde vorig jaar, voorjaar 2019, een bloemlezing van politieke ideeën uit het commons-gedachtengoed, gekoppeld aan inspirerende verhalen van commons-pioniers uit heel Europa. Deze publicatie is hier in z'n geheel te downloaden en te lezen: <https://www.commonsnetwork.org/ourcommons/>

<sup>11</sup> *Eindpublicatie Pilots Omgevingsvisie*, 2018, pagina 28: (de coördinator van de Omgevingsvisie in Gelderland is aan het woord): 'Over ruimte mocht niet gesproken worden, want de gedachte was: dan ontploft de boel. Dan gaat het over windturbines, over zonnecollectoren en organiseer je al snel weerstand. Dat is nu wel anders, ruimte staat inmiddels bovenaan de agenda wanneer het over de energietransitie gaat'

<sup>12</sup> Zie hiervoor bijvoorbeeld: Borch, Christian en Kornberger, Martin (eds.) (2015): *Urban Commons: Re-thinking The City*; Routledge:New York, 2015 (<https://zajednicko.org/mreznabibliografija/wp-content/uploads/sites/2/2018/04/Urban-Commons-Rethinking-the-City.pdf>)

<sup>13</sup> De commons in de stad doen een beroep op het 'recht op stad'. David Harvey schreef hierover een boek waarin steden die dit inzicht omarmen 'Rebel Cities' worden genoemd. Zie: Harvey, D. (2012) *Rebel Cities: From the Right to the City to the Urban Revolution*. London and New York: Verso, 2012

### **3. Grote twijfels**

Stichting Commons Network onderzoekt<sup>14</sup> of commoners baat hebben bij de nieuwe wet. Is er meer zicht op verruiming van de juridische middelen? Kan de commons-beweging met die nieuwe wet ook echt eigendom van ruimte en vastgoed gaan verschuiven vanuit de markt naar commons-organisaties? Wordt het planproces hierdoor democratischer met een grotere rol voor de commons? Krijgt het college hiermee nieuwe tools<sup>15</sup> in handen om de commons in buurten te laten bloeien?

Het onderzoek kijkt of er nieuwe kansen liggen en wat de tactieken moeten zijn voor commoners om op deze nieuwe bestuurlijke werkelijkheid in te spelen. [Eerder onderzoek](#) toont aan dat mengformules goed werken voor commoners, dat 'publiek-civiele-partnerschappen' een goed vehikel kunnen zijn, maar hoe ontwerp en versterk je dit soort partnerschappen? Ook kwam in het onderzoek<sup>16</sup> naar voren dat er nieuwe juridische vormen moeten komen, naast de vereniging, de stichting en de coöperatie. Hoe past ook dit in de Omgevingswet?

Inmiddels is het 2020 en zijn de uitdagingen voor de lokale politiek alleen maar groter aan het worden. De Omgevingsvisie lijkt een belangrijk element te worden in de *wederopbouw* na de corona-crisis. Daarom is het goed om te blijven onderzoeken hoe deze visie meehelpt aan het verstevigen van het domein van de commons. Hoe past de nieuwe tendens in het progressieve denken om gemeenten een groter economisch aandeel te geven in nuts-voorzieningen (bijvoorbeeld door ze te *remunicipaliseren*<sup>17</sup>)

---

<sup>14</sup> Zie o.a.: <https://www.commonsnetwork.org/news/is-the-new-dutch-environment-and-planning-act-good-for-the-commons/>

<sup>15</sup> Platform De Meent werkt sinds vorig jaar (2019) aan een interactieve kaart voor commons-initiatieven, zie: <https://demeent.org/commons-in-kaart/kaart>

<sup>16</sup> Kimmel, Jens en Bloemen, Sophie en Gentsch, Till (2018): *Urban Commons - Shared Spaces*; <https://www.commonsnetwork.org/news/shared-spaces-new-paper-on-urban-commons/>

<sup>17</sup> Denktank TNI (Transnational Institute) doet veel onderzoek naar de praktijk (en politieke trend) van het remunicipaliseren. Zie voor veel kennis: <https://www.tni.org/en/collection/remunicipalisation>

in de Omgevingsvisie? Hebben burgers meer of minder<sup>18</sup> houvast aan het nieuwe systeem? Versterkt de Omgevingsvisie de buurtrechten (zoals Right to Bid)? Kan middels de Omgevingsvisie in de toekomst ook grond worden toegewezen aan burgerinitiatieven?

Op 14 mei [organiseert](#) Stichting Commons Network samen met de [faculteit Urban Management](#) van de HvA een seminar over deze vragen, onder de titel 'Commons en de Omgevingsvisie: Op naar een Co-city?'. De term co-city verwijst naar het werk van onderzoekers Christian Iaione en Sheila Foster, die de afgelopen jaren hebben uitgezocht hoe de principes van Ostrom<sup>19</sup> van toepassing kunnen zijn op het beheer van de moderne stad, om op die manier de stedelijke commons op optimale wijze tot bloei te laten komen (de co-city dus). In '[Our Commons: Political Ideas for a New Europe](#)' publiceren professors Iaione en Foster hun onderzoek op toegankelijke wijze.

---

<sup>18</sup> De beweging voor actieve burgers in Nederland, de LSA, heeft vorig jaar haar zorgen uitgesproken, die grotendeels overeen komen met de vragen die Stichting Commons Network opwerpt. *Hoe Kan De Omgevingswet Beter Voor Bewoners*, ook in dagblad NRC. Zie: <https://www.lsabewoners.nl/omgevingswet-hoe-kan-de-wet-beter-voor-bewoners/>

<sup>19</sup> De regels om een commons te beheren, uit het werk waarvoor Elinor Ostrom als eerste vrouw de Nobelprijs voor de Economie won: <https://www.onthecommons.org/magazine/elinor-ostroms-8-principles-managing-commmons>

## **Bijlage 1. Uitleg over de Omgevingswet, tekst uit de ambtelijke stukken**

*Uit: Memorie van Toelichting bij Invoeringswet Omgevingswet, januari 2019, behandeld in Tweede Kamer op 6 februari 2019<sup>20</sup>*

De Omgevingswet is om twee redenen nodig. In de eerste plaats sluit de huidige regelgeving niet meer goed aan op huidige en toekomstige ontwikkelingen. Zo richten de huidige regels zich slechts beperkt op duurzame ontwikkeling. Ze houden onvoldoende rekening met regionale verschillen, de behoefte aan maatwerk in concrete projecten en het belang van vroegtijdige betrokkenheid van belanghebbenden bij de besluitvorming over projecten.

In de tweede plaats is het huidige omgevingsrecht versnipperd. Het is verdeeld over tientallen wetten en zo'n 120 voornamelijk sectorale algemene maatregelen van bestuur voor bodem, bouwen, geluid, infrastructuur, mijnbouw, milieu, monumentenzorg, natuur, ruimtelijke ordening en waterbeheer. Deze versnippering leidt tot problemen in de afstemming en de coördinatie.

Ook weten gebruikers niet altijd bij welke overheidsinstantie ze moeten zijn en of ze wel alle regels vinden die op hen van toepassing zijn. Initiatiefnemers van activiteiten worstelen met de vele verschillende wetten en besluiten, met elk hun eigen procedures, planvormen en regels. Bevoegde gezagsinstanties kunnen initiatieven niet in samenhang beoordelen en integraal beleid komt niet of alleen moeizaam tot stand. Deze problemen laten zich vooral voelen door de toegenomen gebiedsgerichte benadering.

In het huidige omgevingsrecht zijn in de loop van de jaren al verbeteringen doorgevoerd, die op zichzelf weliswaar succesvol waren. Tegelijkertijd belemmeren deze aanpassingen de transparantie van het stelsel door de stapeling en versnippering

---

<sup>20</sup> [https://www.tweedekamer.nl/debat\\_en\\_vergadering/commissievergaderingen/details?id=2019A00397](https://www.tweedekamer.nl/debat_en_vergadering/commissievergaderingen/details?id=2019A00397)

van wetgeving. Bovendien ligt de nadruk te zeer op zekerheid en te weinig op een op duurzaamheid gerichte groei.

## 1.2 Algemene opzet stelselherziening

De maatschappelijke doelen van de Omgevingswet zijn met het oog op duurzame ontwikkeling, de bewoonbaarheid van het land en de bescherming en verbetering van het leefmilieu, in onderlinge samenhang: – Het bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit, en – het doelmatig beheren, gebruiken en ontwikkelen van de fysieke leefomgeving ter vervulling van maatschappelijke behoeften.

Om dit doel te bereiken houdt de Omgevingswet een stelselwijziging in voor het beheer van de fysieke leefomgeving. In de memorie van toelichting bij de Omgevingswet is aangegeven dat de beoogde stelselwijziging vier verbeterdoelen heeft:

1. Het vergroten van de inzichtelijkheid, de voorspelbaarheid en het gebruiksgemak van het omgevingsrecht,
2. het bewerkstelligen van een samenhangende benadering van de fysieke leefomgeving in beleid, besluitvorming en regelgeving,
3. het vergroten van de bestuurlijke afwegingsruimte door een actieve en flexibele aanpak mogelijk te maken voor het bereiken van doelen voor de fysieke leefomgeving,
4. het versnellen en verbeteren van besluitvorming over projecten in de fysieke leefomgeving.

De Omgevingswet biedt een fundament voor bundeling van het omgevingsrecht in één wet. De Omgevingswet integreert de gebiedsgerichte onderdelen van de huidige wetten in één wet met één samenhangend stelsel van planning, besluitvorming en procedures. De wet verbetert direct na invoering de mogelijkheden voor integraal beleid en de bruikbaarheid. Verder vereenvoudigt de wet het omgevingsrecht substantieel. Plannen en vergunningen worden zo veel mogelijk gebundeld, procedures worden



sneller. In plaats van naar schatting 50.000 bestemmingsplannen en beheersverordeningen komt er één omgevingsplan per gemeente. Dankzij deze bundeling worden kosten bespaard, onderzoekslasten beperkt en komen er betere mogelijkheden voor digitale vaststelling en beschikbaarheid van plannen, besluiten en onderzoeken.

De stelselherziening van het omgevingsrecht is bedoeld als meer dan een verbetering en vereenvoudiging van bestaande regels. De regering beoogt nadrukkelijk een paradigmawisseling, waarbij ontwikkelingen en opgaven in de fysieke leefomgeving zelf centraal staan. Hiermee wordt het gemakkelijker om te denken vanuit de gebruiker of de initiatiefnemer in de fysieke leefomgeving. Dit vraagt om een integrale aanpak, omdat een initiatief vaak een belangenafweging vergt over meerdere sectoren en meerdere belangen. Regulering van kwaliteiten vanuit een sectorale invalshoek voldoet dan niet meer.

Van een paradigmawisseling is pas daadwerkelijk sprake als deze ook tot uitdrukking komt in de dagelijkse praktijk en in de bestuurscultuur. Het gaat erom dat burgers, bedrijven en overheden in onderlinge samenspraak tot een goede afweging van alle belangen komen bij het beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving. Dit vraagt van partijen dat zij meer oog krijgen voor de samenhang van relevante aspecten van de fysieke leefomgeving. Deze benadering sluit aan bij de veranderende rol van de overheid, waarin de overheid steeds minder centraal bepalend is. Hierbij past een bestuurscultuur die meer gericht is op samenwerking met alle spelers in het veld. Zo moet een beweging ontstaan van «projecteren van centraal beleid op projecten» naar «het voorop stellen van ontwikkelingen». Het wettelijk instrumentarium moet deze gewenste uitvoeringspraktijk faciliteren. Daarom worden onder de Omgevingswet de ontwikkelingen en opgaven in de fysieke leefomgeving meer dan voorheen centraal gesteld.

### 1.3 Werking van het nieuwe stelsel van de Omgevingswet

De opbouw van de Omgevingswet volgt de beleidscyclus, weergegeven in figuur 1. Het figuur maakt inzichtelijk welke instrumenten bestuursorganen in de diverse fasen van de cyclus tot hun beschikking hebben. De kwaliteit van de fysieke leefomgeving als geheel staat in de beleidscyclus centraal. De wet gaat uit van een veel meer integrale benadering van de fysieke leefomgeving dan binnen de bestaande wetgeving mogelijk is. De zorg van de overheid is erop gericht om de fysieke leefomgeving te verbeteren waar deze tekortschiet en om kwaliteiten te behouden waar deze goed zijn.

Het bovenste kwart aan de rechterzijde van de cyclus wordt getypeerd door «beleidsontwikkeling». De omgevingsvisie is een integrale visie met strategische hoofdkeuzes van beleid voor de fysieke leefomgeving voor de lange termijn. Deze visie wordt door het Rijk, door de provincies en door gemeenten voor hun grondgebied vastgesteld. Het is een document dat het beleid voor de fysieke leefomgeving integraal omschrijft. Integraal betekent dat de visie betrekking heeft op alle terreinen van de fysieke leefomgeving, aansluitend bij de reikwijdte van de Omgevingswet. Het gaat hier om één kenbaar en integraal beleidsdocument met het gehele strategische omgevingsbeleid van de overheid die de visie vaststelt. Een omgevingsvisie biedt zo een samenhangende beleidsmatige basis voor inzet van juridische, financiële of andere instrumenten om de beleidsdoelen in de visie na te streven.

Programma's zijn een goed voorbeeld van een instrument om tot doorwerking van het beleid uit een omgevingsvisie te komen. In programma's formuleert de overheid de maatregelen die leiden tot de beleidsmatig vastgelegde en gewenste kwaliteit van een onderdeel van de fysieke leefomgeving, een aspect of een gebied. Een programma is verplicht als dat volgt uit EU-richtlijnen of als de vereiste kwaliteit, vastgelegd in omgevingswaarden, niet wordt gehaald. Een bijzondere vorm van een programma is de programmatische aanpak.

De gewenste kwaliteiten van de fysieke leefomgeving of onderdelen daarvan kunnen concreter worden gemaakt door die ook stevig juridisch vast te leggen («de luchtkwaliteit moet ten minste daaraan voldoen» of «de veiligheid van waterkeringen moeten ten minste zo zijn»). Die eisen kunnen dan worden vastgelegd in

omgevingswaarden. Een omgevingswaarde is een maatstaf voor de staat of de kwaliteit van de fysieke leefomgeving of een onderdeel daarvan. Het kan ook een maatstaf zijn voor de toelaatbare belasting door activiteiten of toelaatbare concentratie of depositie van stoffen in de fysieke leefomgeving of een onderdeel daarvan. Het gaat bijvoorbeeld om kwaliteitseisen voor water of lucht en waarden voor de bescherming tegen overstromingen en de veiligheid van waterkeringen.

Niet voor alle beleidsdoelstellingen zijn omgevingswaarden nodig. De doorwerking van het beleid van provincies en het Rijk voor de fysieke leefomgeving krijgt voor een groot deel gestalte door instructieregels. Dit zijn regels in de omgevingsverordening of op rijksniveau in een algemene maatregel van bestuur, die de taak- en bevoegdheidsuitoefening van decentrale bestuursorganen inkaderen. Het gaat bijvoorbeeld om regels over de inhoud of motivering van een besluit in verband met geluid, geur of externe veiligheid, de bescherming van waardevolle landschappen of cultureel erfgoed. Op rijksniveau worden die omgevingswaarden en instructieregels gebundeld in het Besluit kwaliteit leefomgeving.

In het onderste kwart aan de linkerkant van de cyclus, dat wordt aangeduid met «uitvoering», staan de initiatiefnemers van activiteiten en projecten centraal: burgers, bedrijven of overheden die iets willen ontwikkelen. Dit kan de uitbreiding van een bedrijf of woning zijn, de bouw van een school maar ook de aanleg van een natuurgebied, snelweg of windmolenpark. Voorop staat de eigen verantwoordelijkheid van de initiatiefnemer, die tot uitdrukking komt in een algemene zorgplicht.

Waar inkadering van activiteiten door de overheid nodig is, gebeurt dat zo veel mogelijk door algemene regels. Belangrijke kenbronnen voor algemene regels zijn het omgevingsplan van de gemeente en de waterschapsverordening. Voor een deel van de maatschappelijke activiteiten worden die algemene regels om redenen van doelmatigheid en doeltreffendheid op rijksniveau geregeld. Die algemene regels zorgen er in principe voor dat initiatiefnemers niet vooraf toestemming hoeven te vragen aan de overheid om die activiteit te verrichten. Houden zij zich aan de regels, dan mag het.

Als toestemming van de overheid wel vereist is, verloopt die primair via een omgevingsvergunning. Daarnaast kent de Omgevingswet het projectbesluit, waarmee een overheidsinstantie zelf de regie kan nemen over de besluitvorming voor een project waarvoor zij verantwoordelijk is, zoals aanleg van een snelweg of een dijkverlegging. Dat geldt ook voor private projecten met een publiek belang, zoals aanleg van een windmolenpark of winning van grondstoffen.

Zoals hierboven is aangegeven, staan in het onderste kwart aan de linkerzijde van de cyclus burgers, bedrijven of overheden die iets willen ontwikkelen, centraal. In de overige drie kwarten van de cyclus staat alleen de overheid centraal.

Het bovenste kwart aan de linkerzijde wordt getypeerd door «terugkoppeling». De activiteiten in de fysieke leefomgeving leiden tot ontwikkelingen in de feitelijke toestand. Via monitoring bepaalt de overheid of aan omgevingswaarden wordt voldaan en wat de staat of kwaliteit van de fysieke leefomgeving is. Dat leidt in een cyclisch proces tot nieuwe visievorming en, waar nodig, nieuwe maatregelen. Verantwoordelijke bestuursorganen moeten ook door derden aangesproken kunnen worden op het wel of niet realiseren van omgevingswaarden, kwaliteiten en projecten en op de uitvoering van beleid dat is vastgelegd in omgevingsvisies en programma's. Monitoring en de beschikbaarstelling van gegevens daaruit is hierbij van wezenlijk belang.

De cyclische aanpak is een uiting van de nieuwe dynamiek die onder de Omgevingswet gestalte moet krijgen: van behoud en bescherming naar een actieve aanpak om voortdurend te werken aan een goede kwaliteit van de fysieke leefomgeving. De vastgelegde kwaliteitsdoelstellingen moeten daadwerkelijk worden gehaald. Daarbij moet voor alle belanghebbenden (andere overheden, burgers, bedrijven, organisaties) inzichtelijk zijn welke ruimte voor ontwikkeling er is en welke rol en betrokkenheid zij hebben in de verschillende fasen van de cyclus. De cyclus laat zien hoe bestuursorganen zich bij de zorg voor de fysieke leefomgeving verhouden tot andere spelers in de fysieke leefomgeving.

Activiteiten in de fysieke leefomgeving worden merendeels verricht door andere spelers dan de overheid. Een belangrijke taak voor de overheid is het met elkaar in verband brengen van initiatieven en het toezicht op de totale kwaliteit. De beleidscyclus vormt het algemene denkmodel voor situaties waarin overheden een opgave in de fysieke leefomgeving oppakken en daartoe beleid formuleren.

### 1.3.1 Ruimte voor initiatieven in het omgevingsplan

Nederland staat de komende decennia voor aanzienlijke opgaven. Uit de startnota voor de Nationale Omgevingsvisie blijkt dat Nederland op het gebied van de woningbouw, infrastructuur, circulaire economie, energie(transitie) en klimaatadaptatie naar verwachting zeer omvangrijke ontwikkelingen te wachten staat. De overheid kan de opgaven niet alleen aan, maar heeft daarbij de hulp van burgers en bedrijven nodig, terwijl het niet meer vanzelfsprekend is dat burgers en bedrijven wachten op de overheid totdat zij de regie op zich neemt. Het is daarom zeker voorstelbaar dat gemeenten op ruime schaal gaan werken met omgevingsplannen «nieuwe stijl» met een brede reikwijdte, die ruimte laten om in te spelen op actuele ontwikkelingen en op burgerinitiatieven. De Omgevingswet scheidt voorwaarden voor organische gebiedsontwikkeling en uitnodigingsplanologie door belemmeringen daarvoor weg te nemen.

De maatschappelijke doelen en verbeterdoelen van de stelselherziening komen bij uitstek tot uiting in het omgevingsplan. Het omgevingsplan maakt ten opzichte van het bestemmingsplan een meer dynamische aanpak van de fysieke leefomgeving mogelijk. Daarbij kunnen regels worden gesteld die wel een begrenzing vormen voor het realiseren van de gewenste kwaliteit van de fysieke leefomgeving, maar niet op voorhand invullen hoe een bepaalde activiteit precies verricht zal moeten worden. Dat kan door het omgevingsplan globaler in te vullen en te werken met open normen waarvan de concrete toepassing afhankelijk kan zijn van een nader afwegingsmoment.